

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДОКУМЕНТАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Анализ текущего положения дел на современном этапе развития информационного общества и «электронного правительства» в России позволяет выделить ряд положительных тенденций, которые характеризуют продвижение России вперед на пути к информационному обществу¹.

Прежде всего, следует отметить возросшее внимание руководства страны к задачам построения информационного общества и «электронного правительства»; возложение ответственности за результаты проектов и программ в данной области на Правительство РФ; организацию контроля и мониторинга фактического выполнения положений, зафиксированных в планах мероприятий. Значительно усилилось и общественное внимание к проблемам развития информационного общества, особенно в связи с созданием так называемого «открытого правительства». Не случайно в рейтинге ООН по внедрению «электронного правительства» 2012 г. Россия занимает 27 место в мире, поднявшись сразу на 32 «ступеньки» вверх².

Тем не менее, современный этап характеризуется рядом негативных тенденций, способных затормозить наметившийся прогресс и снизить эффективность реализации на практике положений концептуальных документов.

Прежде всего, вызывают сомнения сроки реализации отдельных ключевых проектов, связанных с применением информации и документов в электронной форме для решения задач «электронного правительства». Очевидно, что для этого недостаточно создать развитую технологическую инфраструктуру. Потребуется серьезно переработать или создать заново необходимые нормативно-правовые акты и разработать соответствующее методическое обеспечение (регламенты, стандарты). В частности, предстоит актуализация и переработка основополагающего международного стандарта по управлению документами ISO 15489:2001 «Information and documentation. Records management. General», принятого в нашей стране как ГОСТ Р ИСО 15489-1 - 2007 «СИБИД. Управление документами. Общие требования».

До настоящего времени в России не разработан комплекс нормативно-методических документов, полно и детально регламентирующих вопросы

статуса электронных документов, механизмов обеспечения их юридической значимости и практического применения электронной подписи, порядка межведомственного электронного обмена и предоставления государственных услуг с использованием информационных технологий, организации долговременного хранения электронных документов и предоставления доступа к ним. Данные задачи обозначены в качестве целей во всех концептуальных документах, начиная с 1998 г.³ Однако в полном объеме они до сих пор не решены.

Информатизация государственной системы документационного обеспечения функционирования органов государственной власти Российской Федерации представляет собой процесс широкомасштабного внедрения информационных технологий в сферы их деятельности, охватывающие документационное обеспечение управления и архивное дело. Материальной основой этого процесса является сложившаяся информационная инфраструктура органов государственной власти и управления, включающая автоматизированные информационные системы (сети) этих органов и связывающую их коммуникационную среду, образуемую системой межведомственного электронного документооборота (МЭДО), системой межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), а также сетями общего пользования (Интернет)⁴.

Непременным условием широкомасштабной информатизации государственной системы документационного обеспечения является создание принципиально новых условий функционирования органов государственной власти, при которых легитимным и юридически равнозначным будет использование документированной информации на любых типах носителей, а процедуры принятия и документирования решений будут переработаны таким образом, чтобы минимизировать количество операций по преобразованию документа из одной формы представления в другую.

Следует заметить, что на информатизацию государственных органов в 2011 году было выделено из госбюджета 81 млрд. руб., а реальные затраты составили более 95 млрд. руб.⁵ (Известия, 3 июля 2012 г.). Однако качественных изменений в их инфраструктуре не произошло.

Это объясняется отсутствием единого подхода к пониманию проблем информатизации системы документационного обеспечения, обусловленное незавершённостью нормативно-правовой базы, которая позволила бы успешно развивать и внедрять новые информационные технологии в процесс организационного управления. Следует отметить также несовершенство организационного обеспечения процесса информатизации документационного обеспечения, заключающееся в отсутствии в органах государственного управления единых организационно-штатных структур, ответственных за проведение информатизации.

Подчеркнем, что мероприятия в сфере информатизации не выстроены в единую государственную систему. В результате преимущества информационных технологий теряются на стыках различных информационных систем, не совместимых друг с другом. Это можно проиллюстрировать тем, что в министерствах и ведомствах внедрены и действуют автоматизированные информационные системы различных типов и производителей, не стыкующиеся друг с другом, не прошедшие государственную сертификацию.

По данным мониторинга ВНИИДАД, в федеральных органах исполнительной власти (ФОИВ) применяется более 40 типов систем электронного документооборота (СЭД), наиболее массово представлены системы: ДЕЛО – 8 внедрений, DocVision – 4, Documentum – 3, Босс-Референт – 4⁶. Такое положение не позволяет организовать действительно эффективный межведомственный документооборот.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2011 г. № 176-р утвержден План мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности⁷. А решением Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по развитию информационного общества определена необходимость перевода на безбумажный документооборот органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Вместе с тем анализ текущего состояния реализации указанного плана показывает неисполнение ряда его мероприятий, что обусловлено рядом причин:

- некоторые федеральные органы исполнительной власти не имеют ведомственных систем электронного документооборота или имеют системы ненадлежащего качества, в связи с чем федеральные органы исполнительной власти нуждаются в значительных финансовых средствах на создание или модернизацию систем; при этом соответствующие заявки на эти цели, как правило, Минфином России не поддерживаются;

- во многих федеральных органах исполнительной власти отсутствует внутренняя нормативная база безбумажного документооборота, в результате разработки которой должны быть утверждены перечни документов, создаваемых и обрабатываемых в электронной форме, должна быть проведена унификация внутриведомственной документации.

Наблюдается значительный рост объемов документооборота. Наиболее тревожным представляется рост объемов внутреннего документооборота (за 5 лет на 50%), несмотря на внедрение СЭД.

Еще одной особенностью организации электронного документооборота в федеральных органах исполнительной власти в настоящее время является его параллельное функционирование с документооборотом на бумаж-

ном носителе. Представляется, что принятое распоряжением правительства решение о разработке и утверждении федеральными органами исполнительной власти перечней документов, создание, хранение и использование которых должно осуществляться в федеральном органе исполнительной власти в форме электронных документов, позволит в конечном итоге осуществить переход на безбумажный документооборот и определить его границы⁸.

Сотрудники аппарата управления до сих пор испытывают недоверие к применяемым СЭД, главным образом, в части обеспечения ими аутентичности, достоверности, целостности и юридической значимости электронных документов, создаваемых в системе или включаемых в систему на различных этапах обработки документов. В целях повышения надежности систем в части управления юридически значимыми документами приказом Минкомсвязи России от 02 сентября 2011 г. № 221 утверждены требования к информационным системам электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти, учитывающих в том числе необходимость обработки посредством данных систем служебной информации ограниченного распространения⁹.

В результате обследования состояния электронного документооборота в федеральных органах исполнительной власти специалистами ВНИИДАД были выявлены следующие проблемы, требующие решения:

- необходимость скорейшего внедрения СЭД в тех органах государственной власти, которые не имеют систем автоматизации делопроизводства и документооборота либо имеют системы, не соответствующие современным требованиям;

- необходимость разработки единых требований к структуре СЭД и функциональным возможностям СЭД, применяемых в федеральных органах исполнительной власти (в идеале – переход на единую СЭД, обслуживающую не только центральный аппарат федерального органа исполнительной власти, но и подведомственные территориальные органы власти и организации);

- необходимость определения единой структуры электронного документа, по крайней мере, для органов государственной власти и установления единого набора реквизитов, используемых в СЭД для описания и идентификация электронных документов;

- необходимость решения вопросов применения электронных подписей, прежде всего, определение видов подписей, применяемых на различных стадиях жизненного цикла документа в СЭД, в том числе при проведении электронного рассмотрения документов, электронного согласования проектов документов и др., а также разработка регламентов применения электронных подписей;

- необходимость обеспечения взаимодействия СЭД федерального органа исполнительной власти с Системой межведомственного электронного документооборота (МЭДО) и Системой межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ);

- необходимость разработки нормативных и методических документов, определяющих правила формирования электронных документов в электронных делах, порядок текущего хранения электронных документов в системе, сроки хранения документов в системе (до их передачи в архив организации), порядок передачи документов на хранение из СЭД федерального органа исполнительной власти в архив органа власти и затем – в государственный архив.

Решить указанные проблемы в настоящее время можно путем создания Единой системы электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти (ЕСЭД), которую можно представить как типовое решение на основе применения «облачных» вычислений (cloud computing), являющихся основой современной модели предоставления повсеместного и удобного сетевого доступа к вычислительным ресурсам и сервисам.

ЕСЭД может стать одним из этапов реализации Государственной программы «Информационное общество (2011 – 2020) годы».

ЕСЭД позволит автоматизировать типовые процессы делопроизводства и документооборота в органах государственной власти Российской Федерации, обеспечить возможность предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в электронном виде, существенно увеличить долю электронного документооборота между органами государственной власти в общем объеме документооборота, повысить эффективность управления в органах государственной власти, в том числе за счет сокращения времени прохождения документов при исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг.

Необходимо обратить внимание на важность восстановления государством функции управления документацией и документационным обеспечением деятельности как в государственной, так и в негосударственной сферах для решения следующих задач:

- установление единых унифицированных правил и методов документационного обеспечения управления в государственных структурах независимо от их ведомственной подчиненности на основе законодательства;

- осуществление мониторинга и контроля за соблюдением правил и норм межведомственного документооборота, за процессами документообразования и объемами документооборота;

- организация научно-методической работы в области документационного обеспечения и внедрение наиболее рациональных методов работы с документами в органах управления и государственных организациях;

– осуществление контроля за обеспечением документальных фондов как информационных ресурсов организаций, установлением сроков хранения документов, а также за соблюдением законодательно установленных положений о доступе к документам органов управления организаций, включая электронные документы;

– организация экспертизы программных и иных информационных средств, применяемых в органах государственной власти и государственных организациях для электронных документационных коммуникаций;

– осуществление профессиональной подготовки и повышение квалификации специалистов в области документационного обеспечения управления.

В этих условиях внедрение ЕСЭД как типового решения обеспечит реализацию ведомственного и межведомственного электронного документооборота при осуществлении функций и полномочий органов государственной власти и их взаимодействии между собой, организациями и гражданами, приведет к повышению оперативности и качества государственного управления, снижению затрат на содержание информационной инфраструктуры органов государственной власти, будет способствовать скорейшему переходу органов государственной власти на безбумажный документооборот, повышению надёжности работы информационных систем электронного документооборота органов государственной власти.

¹ Стратегия развития информационного общества Российской Федерации: Утв. Президентом РФ 07.02.2008 № пр-212

² <http://www2.unpan.org/egovkb/global-report/rcport.htm>

³ См.: Концепция формирования информационного общества в России: Одобрена решением Государственной комиссии по информатизации при Государственном Комитете РФ по связям и информатизации от 28.09.1999 № 32 // Информационное общество, 1999, № 3, с.3-11.

⁴ См.: Положение о системе межведомственного электронного документооборота. Утверждено постановлением Правительства РФ от 22.09.2009 № 754; Положение о единой системе межведомственного электронного взаимодействия. Утверждено постановлением Правительства РФ 08.09.2010 № 697.

⁵ Известия, 2012, 3 июля.

⁶ Реализация федеральными органами исполнительной власти мероприятий по переходу на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности. Аналитический отчет. М.: ВНИИДАД, 2011.

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 12.02.2011 № 176-р. «Об утверждении плана мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности. // «Собрание законодательства РФ», 21.02.2011, № 8, ст.1151.

⁸ Там же.

⁹ Приказ Минкомсвязи от 02.09.2011 № 221 «Об утверждении требований к информационным системам электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти, учитывающих, в том числе необходимость обработки посредством данных систем служебной информации ограниченного распространения».